

## Come nasce la Costituzione italiana\*

ELISABETTA LAMARQUE\*\*

---

**Abstract:** *The contribution reproduces the author's preface to the work Come nasce la Costituzione [How the Constitution Was Born], edited by G. Valditara and E. Lamarque, Giappichelli, 2023, available open access at <https://comenascelacostituzione.it/>, and provides essential coordinates for a more informed exploration of the accounts of the discussions, which the work reproduces in digital and freely navigable format, carried out by the fathers and mothers of our Constitution between June 25, 1946 and January 31, 1948. The contribution, in particular, illustrates how the Constituent Assembly organized itself and asks what was the idea of the Constitution that found the greatest consensus among the members of the Constituent Assembly, and thus ultimately constituted the goal of everyone's effort during that year and a half of the Assembly's life.*

**Parole chiave:** Costituzione italiana, lavori preparatori, Assemblea Costituente, padri e madri della Costituzione

---

**Sommario:** 1. Premessa. Un periodo veramente incerto e difficile. – 2. L'Assemblea Costituente come il primo parlamento eletto dopo il lungo silenzio democratico imposto dalla dittatura. – 3. Il metodo di lavoro. – 4. L'idea di costituzione.

**Data della pubblicazione sul sito:** 8 settembre 2024

### Suggerimento di citazione

E. LAMARQUE, *Come nasce la Costituzione italiana*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2024. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

---

\* Il contributo riproduce la prefazione dell'autrice all'opera *Come nasce la Costituzione*, a cura di G. Valditara ed E. Lamarque, Giappichelli, 2023, L'opera, disponibile *open access* all'indirizzo <https://comenascelacostituzione.it/>, raccoglie i resoconti completi dei lavori dell'Assemblea Costituente, della Commissione dei 75 e delle sue tre Sottocommissioni e consente di navigare all'interno delle sedute, di effettuare ricerche per parole chiave e per articolo della Costituzione, oltre che di copiare, incollare e stampare singoli passaggi da utilizzare a scopi culturali e didattici.

\*\* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Milano-Bicocca. Indirizzo mail: [elisabetta.lamarque@unimib.it](mailto:elisabetta.lamarque@unimib.it).

*Non è impossibile lavorare con concretezza, ed insieme con idealità. Bisogna essere realisti, cercare di costruire sul solido, tener conto delle nostre possibilità, ma se non ci anima un afflato, una ispirazione che ci porti a vedere al di là del momento presente, non credo che riusciremo a scuotere questo nostro Paese.*

(dal discorso di Meuccio Ruini in Assemblea Costituente del 12 marzo 1947, a chiusura della discussione generale sul progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione dei 75)

*Si è fatto il possibile: nessuna altra carta ebbe una più minuta preparazione; nessuna fu più a lungo discussa; per nessuna si è fatto con maggiore completezza il punto [...]. La formulazione della nostra costituzione non poteva che svolgersi con metodi democratici. Noi abbiamo assistito – foggilandolo noi stessi – a ciò che è un processo di formazione democratica, e cioè collettiva. Una costituzione non può più essere l'opera di uno solo, o di pochissimi. Deve risultare dalla volontà di tutti i rappresentanti del popolo; e i rappresentanti del popolo non si conducono con la violenza; l'unico modo, in democrazia, di vincere è di convincere gli altri.*

(dal discorso di Meuccio Ruini in Assemblea Costituente del 22 dicembre 1947, all'atto di consegnare a Umberto Terracini il testo definitivo della Costituzione)

## **1. Premessa. Un periodo veramente incerto e difficile**

Nei settantacinque anni che sono ormai trascorsi dal momento in cui la nostra Costituzione è venuta alla luce molto è stato scritto, e raccontato, su quel periodo così travagliato della storia del nostro Paese che va dal 25 luglio 1943, data della caduta del regime fascista, al 1° gennaio 1948, giorno in cui la Repubblica italiana assume finalmente la sua fisionomia definitiva – quella che abbiamo ancora oggi – grazie appunto all'entrata in vigore della nuova Costituzione.

Per chi desiderasse soltanto un assaggio del clima che si respirava in Italia in tutta quella fase – di dolore per i lutti della guerra, di miseria, di incertezza e insieme di grande speranza per il futuro – sarà sufficiente guardare qualche immagine dell'epoca. Oltre al video che è stato preparato proprio in occasione della questa ripubblicazione in *open access* dei lavori dell'Assemblea Costituente, che si può vedere cliccando qui, consiglio di fare una 'passeggiata' nella galleria video e nella galleria fotografica predisposte dalla Camera dei Deputati sempre in occasione del 75° anniversario della nostra Costituzione, che si trovano a questo indirizzo.

Per chi invece preferisse conoscere in modo approfondito gli eventi di quegli anni – a cui spesso ci si riferisce come al 'periodo costituzionale provvisorio', proprio perché segnato dall'incertezza e dalla provvisorietà, nell'attesa della nuova e definitiva Carta costituzionale per l'Italia – rinvio sia ai contributi dei costituzionalisti, degli storici e dei politologi che hanno studiato il periodo, sia alle

testimonianze e alle biografie dei protagonisti della ‘fase costituente’ – e cioè della fase finale di questo periodo di attesa, nella quale la Carta costituzionale entra finalmente in lavorazione – perché le parole e la vita dei padri e delle madri della nostra Costituzione raccontano quella fase in modo più vivo di tanti altri scritti. Alcuni di questi testi sono indicati nella sintetica nota bibliografica in calce al presente contributo.

L'intento di questa mia introduzione è invece quello, molto più modesto, di offrire qualche coordinata a chi vorrà navigare nelle pagine dell'opera che ora si presenta per scoprire come lavorarono i padri e le madri costituenti quando scrissero il testo della nostra Costituzione.

Certo, per gustarsi le pagine dei lavori dell'Assemblea Costituente raccolte nel sito *Come nasce la Costituzione* non servirebbe neanche dotarsi di una guida alla lettura. Ovunque si approdi durante la navigazione all'interno del sito si trovano dialoghi di varia natura – conversazioni pacate, ragionamenti serrati e discussioni animate – e, nei momenti più solenni, monologhi di tenore e lunghezza differenti che si presterebbero, già così come sono, a essere utilizzati come copioni di uno spettacolo teatrale, e che possono essere letti piacevolmente, compresi e apprezzati da chiunque anche senza conoscere in quale passaggio del lungo percorso di costruzione del testo della nostra Costituzione sono collocati.

A qualche navigatore, tuttavia, potrebbe essere utile avere sottomano le coordinate essenziali per un'esplorazione più consapevole.

Quel navigatore potrà allora trovare qui di seguito qualche sintetica informazione su come era composta l'Assemblea Costituente, su come organizzò i suoi lavori e, infine, su quale fu l'idea di Costituzione che trovò tra i deputati alla Costituente il maggiore consenso, e che quindi alla fine costituì l'obiettivo del lavoro di tutti in quell'anno e mezzo di vita dell'Assemblea, dalla sua prima seduta, il 25 giugno 1946, alla sua ultima riunione, il 31 gennaio 1948.

Vorrei tuttavia sottolineare fin da ora un aspetto fondamentale di cui io stessa non mi ero resa conto fino in fondo prima di iniziare a curare la presente opera, e di cui certamente anche quel navigatore curioso si accorgerà leggendo qua e là i resoconti dei lavori della Costituente.

Lo formulerei nel modo che segue. Il risultato finale dei lavori dell'Assemblea Costituente è una Costituzione per la Repubblica italiana molto avanzata per l'epoca in cui fu scritta – più evoluta, secondo il giudizio degli studiosi, rispetto alla stessa società italiana di quegli anni – e capace di svolgere il suo compito nel tempo, dato che ha tenuto allora e tiene ancora insieme una società pluralistica e conflittuale, assicurando la garanzia dei diritti fondamentali delle persone attraverso le regole e i limiti per l'esercizio del potere pubblico. Ebbene. A mio parere, questo risultato va attribuito in larghissima misura alla volontà, alla determinazione, alle capacità tecniche e politiche e alle stesse caratteristiche personali e di temperamento dei singoli deputati alla Costituente, uomini e donne, che hanno

dato il loro personalissimo contributo nelle diverse fasi di lavorazione della Carta costituzionale.

Non si sarebbe avuta proprio *questa* Costituzione, ad esempio, se *quel determinato* deputato in *quel certo* momento dei lavori non avesse avuto l'intuizione di procedere a un compito così complesso come scrivere un patto tra forze politiche e sociali diverse e contrapposte proponendo di organizzare il lavoro dei colleghi in un certo modo, e non avesse avuto tutte le caratteristiche personali che invece, per fortuna, aveva, come l'esperienza e la cultura necessarie per ipotizzare proprio quel metodo organizzativo, la pazienza per svilupparlo concretamente nei dettagli, la capacità di convincere gli altri ad adottarlo, la determinazione nel portarlo avanti.

E ancora, per fare un altro esempio, non si sarebbe mai avuta *questa* Costituzione se non fossero stati presenti proprio durante *quella certa* fondamentale seduta *quei due, o tre o quattro, determinati* deputati che, avendo la stessa idea di quale tipo di Costituzione si sarebbe dovuta fare, hanno avuto anche l'intelligenza di comprendere che proprio sul quel punto, e non su altri, sarebbe stato opportuno combattere insieme, nonostante le barriere ideologiche apparentemente insormontabili che li dividevano, oltre che la disponibilità a mettersi in gioco personalmente, la statura intellettuale per formulare la propria proposta in modo ampio e alto, ma a tutti comprensibile, e l'autorevolezza personale per farsi ascoltare e, infine, seguire.

È proprio leggendo direttamente i resoconti delle discussioni, in definitiva, che possiamo accorgerci di quanto siano stati importanti, e anzi determinanti, per il risultato finale le doti umane e la statura intellettuale di molti dei nostri padri e madri costituenti.

Del resto, gli studiosi hanno notato che il 'livello' dei deputati che ebbero un ruolo attivo all'interno della Costituente era mediamente molto alto. Ciò accadde perché i partiti di allora scelsero di candidare i migliori – quelli più degni per la loro storia personale, più capaci, più dotati di visione – tra i loro iscritti e poi, a elezione avvenuta, selezionarono i migliori tra gli eletti per ricoprire i ruoli chiave nello svolgimento dei lavori.

La ripubblicazione dei lavori dell'Assemblea Costituente ci offre quindi la possibilità di guardare alla nostra Costituzione come a un'opera viva, scritta da donne e uomini del passato per donne e uomini di oggi e di domani e, contemporaneamente, ci ricorda anche che in una democrazia il momento fondamentale, da cui poi tutto deriva, è quello della scelta da parte degli elettori dei loro rappresentanti.

Una migliore conoscenza della fase costituente, tuttavia, ci insegna anche che la scelta degli elettori a sua volta dipende sempre in larghissima misura dall'etica pubblica dei partiti e movimenti politici, cui spetta di selezionare di volta in volta le persone da candidare alle elezioni e dall'etica personale dei loro dirigenti.

## **2. L'Assemblea Costituente come il primo parlamento eletto dopo il lungo silenzio democratico imposto dalla dittatura**

Nel tormentato periodo della storia italiana che si apre il 25 aprile 1945 e si chiude con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana sono approvati dai governi provvisori dell'epoca due atti normativi noti con il nome di 'costituzioni' (anch'esse) 'provvisorie' del Regno d'Italia.

È con questi atti che dapprima si compie e poi si conferma la scelta di convocare un'assemblea eletta a suffragio universale, alla quale si prevede di affidare il difficile compito di ridisegnare in senso democratico l'assetto dei poteri pubblici e di scrivere le regole fondamentali della società italiana uscita dalle catastrofi della dittatura e della guerra: un'Assemblea Costituente, appunto, perché chiamata a 'costituire', e cioè a 'mettere insieme', costruendolo dalle fondamenta, l'intero ordinamento.

La prima costituzione provvisoria risale al giugno 1944. La seconda guerra mondiale non è ancora terminata, e anzi è drammaticamente combattuta proprio sul territorio dell'Italia settentrionale come guerra di resistenza e di liberazione dall'occupazione nazista e insieme come guerra civile tra fascisti e antifascisti. Tuttavia, in quel provvedimento già si stabilisce che, una volta terminata la guerra e liberato tutto il territorio nazionale, l'incarico di stendere la nuova Costituzione dell'Italia sarà affidato a un'assemblea elettiva, alla quale in quel momento si chiede anche di indicare la forma istituzionale dello Stato, scegliendo se mantenere la monarchia o introdurre una repubblica.

Fin da allora, quindi, si prevede che il primo parlamento rappresentativo del popolo italiano dopo venti anni di mancanza, in Italia, di libere elezioni politiche – le ultime si erano tenute nel 1924 – sarebbe stato proprio l'Assemblea Costituente.

La seconda costituzione provvisoria è del marzo 1946, e dunque precede di pochi mesi la data nella quale effettivamente il popolo sarà chiamato a eleggere i componenti dell'Assemblea Costituente. Questa seconda costituzione provvisoria stabilisce che la scelta della forma istituzionale dello Stato, così delicata e politicamente controversa, non sia più compiuta dai rappresentanti del popolo, preferendo invece affidarla direttamente al popolo stesso con un referendum.

Il 2 giugno 1946, dunque, in Italia gli elettori e le elettrici – ed è la prima volta che in una consultazione politica votano anche le donne – ricevono due schede elettorali: con una scheda elettorale possono dare la propria preferenza a un partito e scegliere così i deputati all'Assemblea Costituente tramite una legge elettorale di tipo proporzionale, mentre con l'altra scheda possono esprimere la propria scelta tra monarchia e repubblica.

La partecipazione al voto è straordinaria, perché ai seggi si presenta quasi il 90 per cento di coloro che hanno diritto di votare. Non c'è praticamente astensionismo.

Quanto agli esiti del referendum istituzionale, la vittoria della repubblica è netta ma non schiacciante (la repubblica ottiene il 54,3% dei voti validi, e cioè 12.717.923 voti, mentre la monarchia arriva al 45,7%, dei voti validi, e cioè 10.719.284; le schede bianche o nulle sono 1.498.136).

Quanto ai risultati delle elezioni, si può innanzitutto notare che dei 556 deputati eletti all'Assemblea Costituente 21 sono donne. Poche, ma la loro presenza segna una svolta culturale fondamentale per il Paese e avrà anche un peso determinante nella formulazione di alcuni importanti norme della nostra Costituzione.

In Assemblea, inoltre, risultano rappresentate tutte le forze politiche antifasciste. Emergono, tra queste, due grandi blocchi politici: quello dei cattolici democratici, da una parte, e quello delle sinistre, dall'altra parte, che si presentano contrapposti non solo nella politica nazionale, ma anche in quella estera, così delicata, in quel momento, perché l'Italia doveva contrattare le condizioni della pace nella condizione di Nazione che aveva perso una guerra di cui era stata una delle maggiori responsabili, ed era chiamata a scegliere se collocarsi al fianco dei paesi occidentali, che poco dopo daranno vita alla Nato, oppure dell'Unione sovietica.

Il rapporto di forza tra i due blocchi antagonisti, tra l'altro, è sostanzialmente equilibrato. La Democrazia Cristiana da sola conta infatti 207 deputati su 556, ma è raggiunta e superata, sia pure di poco, dalla somma dei deputati delle sinistre (delle quali Partito Comunista ha 104 deputati e il Partito Socialista di unità proletaria 115).

Gli altri deputati presenti in Assemblea Costituente appartengono a partiti minori (Unione democratica nazionale 41 seggi; Fronte dell'uomo qualunque 30; Partito repubblicano 23; Blocco nazionale delle libertà 16; Partito d'azione 7; altre liste 13 seggi). Alcuni di questi partiti rappresentano la terza grande area ideologica e culturale presente in Assemblea Costituente, quella dei 'vecchi' liberali che avevano governato fino all'avvento del fascismo. Il loro peso in Assemblea è abbastanza esiguo dal punto di vista numerico, ma tra loro ci sono personalità come Benedetto Croce, Vittorio Emanuele Orlando e Luigi Einaudi, che godono di indiscussa autorevolezza.

Tra i deputati eletti nelle liste dei partiti minori, inoltre, si ritrovano anche persone che non appartenevano a quella stessa classe politica che non era stata in grado di opporsi all'ascesa del fascismo. Penso ad esempio a Meuccio Ruini, un tecnico del diritto di alto profilo che al momento dell'elezione alla Costituente ricopriva la carica di presidente del Consiglio di Stato, e che aveva certamente molte altre doti personali, tra cui quella di essere un ottimo mediatore, oltre che uomo di vasta cultura e di temperamento determinato. Ruini avrà, come dirò tra poco, un

ruolo chiave nell'elaborazione della Carta costituzionale. Sue – non a caso – sono le frasi che ho scelto di collocare in apertura di questa mia presentazione.

Il quadro complessivo è, comunque, quello di un organo rappresentativo segnato da profondissime divisioni politiche e ideologiche, composto da deputati portatori di visioni del mondo all'apparenza inconciliabili e con numeri che non sembrano affatto consentire di portare a termine il compito gravoso di cui l'Assemblea Costituente era stata incaricata.

Se oggi un parlamento, in qualsiasi paese del mondo, si trovasse in una situazione analoga a quella della nostra Assemblea Costituente, nessuno scommetterebbe sulla sua possibilità di funzionare in modo adeguato, né tantomeno confidrebbe nella sua capacità di portare a casa un risultato come quello che allora la nostra Costituente è riuscita a produrre.

Si capisce allora perché gli studiosi parlano spesso della nostra Costituzione come del frutto di un miracolo, il 'miracolo costituente', appunto.

Le spiegazioni di questo miracolo sono molte, e non è possibile qui approfondirle. Le più attendibili, in ogni caso, attengono, oltre che all'alto livello degli eletti, di cui ho già detto, al *momento storico* in cui si colloca l'anno e mezzo dei lavori della Costituente.

Pensiamo innanzitutto all'*immediato passato*. Molti dei deputati erano stati partigiani e dunque, pur divisi per credo politico, erano uniti dalla comune, recente esperienza della Resistenza. Ma soprattutto, insiste in una sua testimonianza successiva uno dei deputati più attivi nella prima fase dei lavori della Costituente, il democristiano Giuseppe Dossetti, allora giovane 'professorino' di diritto canonico, la "matrice originante della nostra Costituzione" è stata l'evento della guerra.

Dossetti sostiene che "anche il più sprovveduto o il più ideologizzato dei costituenti non poteva non sentire alle sue spalle l'evento globale della guerra testé finita. Non poteva, anche se lo avesse cercato di proposito in ogni modo, dimenticare le decine di milioni di morti, i mutamenti radicali della mappa del mondo, la trasformazione quasi totale dei costumi di vita, il tramonto delle grandi culture europee" e così via. Secondo Dossetti, allora, il miracolo che si compie in Assemblea si può spiegare se si pensa che nel 1946 questi "eventi di proporzioni immani erano ancora troppo presenti alla coscienza esperienziale per non vincere, almeno in misura sensibile, sulle concezioni di parte e le esplicitazioni, anche quelle cruento, delle ideologie contrapposte e per non spingere in quale modo tutti a cercare, in fondo, al di là di ogni interesse e strategia particolare, un consenso comune, moderato ed equo".

Così, insieme e specularmente rispetto al peso dell'immediato passato, è anche *la volontà di futuro* – di un futuro finalmente di democrazia e di pace – che consiglia a ciascun deputato, e a tutti gli schieramenti politici, di rinunciare a coltivare il proprio orticello per mirare più in alto, in modo da raggiungere il risultato concreto di scrivere, tutti insieme, nel corso di quella straordinaria occasione storica

che è la Costituente, una buona Costituzione per l'Italia, capace di reggere nel tempo resistendo a tempeste e intemperie.

### 3. Il metodo di lavoro

Quando, dopo le elezioni del 2 giugno 1946, l'Assemblea Costituente appena eletta si riunisce per la prima volta, il 25 di quello stesso mese, ha di fronte a sé una pagina completamente bianca: non dispone di nessun progetto di Costituzione su cui iniziare a discutere e votare, e neppure di un indice di massima degli argomenti da trattare. L'unico contenuto sicuro, e anzi obbligato, è la forma repubblicana, e non monarchica, dello Stato, perché su questo punto il popolo si era già espresso nel referendum. Ma nulla più.

Non c'è, in particolare, come molti protagonisti della fase costituente hanno tenuto con orgoglio a precisare, un progetto del governo, al contrario di quanto era avvenuto per la Costituzione francese. Né i partiti politici, prima dell'elezione dell'Assemblea Costituente, avevano elaborato bozze, neppure parziali, di proposte di futura Costituzione.

Il governo, nei mesi che avevano preceduto le elezioni, aveva avuto un apposito Ministero per la Costituente che era stato sì molto attivo, ma che aveva voluto consapevolmente limitare il proprio compito alla predisposizione di studi preparatori e materiali di supporto all'attività dei deputati eletti alla futura Assemblea Costituente, in modo da lasciarli completamente liberi di riempire la pagina bianca.

Così, il Ministero, tra le altre cose, da un lato aveva curato la pubblicazione di numerosi volumi con le principali costituzioni democratiche del mondo tradotte in italiano e precedute ognuna da una breve introduzione di uno studioso; e, dall'altro lato, aveva chiesto ai gruppi di lavoro facenti capo a una 'Commissione per gli studi relativi alla riorganizzazione dello Stato' istituita presso il Ministero stesso, chiamata Commissione Forti dal cognome dell'accademico che la presiedeva, di stendere una serie di relazioni scientifiche su diversi argomenti relativi al riassetto dello Stato, tutti potenzialmente di interesse per l'attività della Costituente, vietando però loro di predisporre uno schema, o un insieme di schemi, che potessero poi diventare una bozza iniziale della futura Costituzione.

Una volta riunitasi l'Assemblea appena eletta, nella grande aula di Montecitorio, appare subito chiaro che un organo con così tanti componenti – i deputati erano, lo ricordo, 556 – non è adatto a stendere un progetto di Costituzione, perché si perderebbe in discussioni infinite prima di arrivare a scrivere gli articoli su cui discutere e votare. Serve invece un organo più ristretto e quindi più operativo che stenda una proposta di testo redatto in articoli, a seguito della quale l'Assemblea possa poi provvedere, con il consueto modo di procedere di ogni parlamento, alla discussione generale e poi a quella sui singoli argomenti, alla votazione articolo per

articolo con gli eventuali emendamenti e, infine, alla votazione finale sull'intero testo.

Si decide quindi immediatamente di istituire la 'Commissione per la Costituzione' – che viene chiamata anche 'Commissione dei 75', perché quello era il numero dei suoi componenti – alla quale si affida questo importante compito preliminare, che in quel momento si immaginava fosse di tipo prevalentemente tecnico.

In realtà, invece, fin dalle prime sedute ci si accorge che la Commissione dei 75 sarebbe stata la sede degli accordi politici decisivi sulle linee fondamentali della Costituzione e sui singoli articoli.

Ciò accade per due motivi. Innanzitutto la sua composizione la rende, in scala uno a otto, una piccola Assemblea Costituente, con la medesima composizione politica, sia pure parzialmente corretta a favore dei partiti minori. In secondo luogo, sono i partiti a scegliere chi inserire nella Commissione dei 75, e tutti i partiti scelgono i migliori tra i loro deputati, sia dal punto di vista tecnico e intellettuale che dal punto di vista della capacità di visione politica.

La Commissione dei 75 rappresenta dunque, come ha scritto qualche studioso, quanto di meglio, in termini di *élite*, poteva esprimere l'antifascismo, se si escludono le personalità che negli stessi mesi erano impegnate in compiti di governo.

Ecco cosa dice sulla composizione della Commissione Meuccio Ruini, che era stato eletto dai 75 a loro presidente, e che dunque si trova da quel momento in poi a ricoprire la funzione individuale di fatto più importante e influente di tutto il processo costituente, nel suo discorso al *plenum* dell'Assemblea del 12 marzo 1947, a chiusura della discussione generale sul progetto di Costituzione.

Nella Commissione dei 75, ricorda Ruini con qualche ironia nella frase finale, "i partiti hanno designato essi i loro membri; potevano scegliere; hanno scelto gli uomini che credevano adatti a questa bisogna. Nella Commissione vi erano i capi, i dirigenti di quasi tutti i partiti. Vi erano gli esponenti alla testa delle organizzazioni operaie; ed anche dell'associazione delle società per azioni; vi erano giuristi – il fiore dei costituzionalisti italiani – vi erano economisti; basta che ricordi il nome del maggiore economista italiano: Einaudi. Non era una Commissione di incompetenti".

La Commissione dei 75 si riunisce per la prima volta il 19 luglio del 1946 e consegna il progetto di Costituzione all'Assemblea Costituente il 31 gennaio 1947. L'Assemblea, nella sua formazione plenaria, inizia la discussione generale sul progetto il 4 marzo 1947, e la chiude il 12 marzo, per passare poi alle discussioni sui singoli temi e alle votazioni sugli articoli, fino alla votazione finale sul testo dell'intera Costituzione il 22 dicembre 1947.

Si può dire quindi che la vita della Costituente è nettamente divisa dal punto di vista temporale in due fasi: in una prima fase, durata circa sei mesi, lavora quasi esclusivamente la Commissione dei 75, al completo e nei suoi vari gruppi di lavoro, mentre l'Assemblea si riunisce poche volte e soprattutto per svolgere gli altri suoi

compiti minori (quelli legislativi e di controllo sul governo: sul tema si veda la prefazione di Giuseppe Valditara); in una seconda fase la Commissione dei 75 non si riunisce più, e tutto si svolge in Assemblea.

Il mandato iniziale dell'Assemblea alla Commissione dei 75, nella seduta del 15 luglio 1946, è un mandato in bianco, perché l'Assemblea non svolge nessuna discussione preliminare sulle linee generali che la futura Costituzione avrebbe dovuto avere, ma passa subito la mano alla Commissione.

La Commissione dei 75, a sua volta, rinuncia a svolgere la discussione generale, che avrebbe fatto perdere tempo e avrebbe creato certamente inutili contrapposizioni ideologiche tra i suoi membri, e preferisce entrare immediatamente nella fase operativa, creando alcuni gruppi di lavoro incaricati ognuno di discutere su una grande area tematica e proporre poi alla Commissione la formulazione degli articoli.

In particolare sono subito istituite tre Sottocommissioni, incaricate di occuparsi la prima dei diritti e doveri dei cittadini, la seconda dell'organizzazione costituzionale dello Stato e la terza dei rapporti economici e sociali.

Si decide di dare piena pubblicità alle discussioni tenute nel *plenum* dell'Assemblea Costituente – abbiamo infatti la riproduzione stenografica di tutto quello che viene detto, e anche la segnalazione delle proteste, delle risate e dei rumori indistinti provenienti dall'una o dall'altra parte dell'aula di Montecitorio – e una pubblicità più ridotta ai lavori della Commissione dei 75 e delle sue tre Sottocommissioni, per le quali il resoconto che abbiamo è un riassunto – pare fedele, perché nessuno dei protagonisti lo ha mai contestato – di tutti gli interventi dei singoli commissari.

Nella parte dei *Lavori* del sito *Come nasce la Costituzione* si può leggere e navigare tutto quello che esiste, e cioè sia la riproduzione stenografica che il resoconto sommario.

Il presidente Ruini decide di non inserirsi in nessuna delle tre Sottocommissioni, ma preferisce presiedere un altro organo, ancora più ristretto nel numero dei componenti, la cui creazione era apparsa subito necessaria per evitare sovrapposizioni tra le tre Sottocommissioni: il 'Comitato di coordinamento', detto anche 'Comitato dei 18' appunto dal numero dei suoi membri.

In questo caso è lo stesso Ruini a scegliere di rinunciare alla verbalizzazione delle discussioni per fare in modo che il lavoro del Comitato dei 18 si svolga nel modo più veloce e informale possibile. Il Comitato, infatti, si riunisce a qualsiasi ora, e alle riunioni non partecipano solo i deputati che formalmente vi sono inseriti, ma di volta in volta qualunque componente della Commissione dei 75 particolarmente interessato alla formulazione di questo o di quell'altro articolo.

Dei lavori del Comitato dei 18, quindi, non resta purtroppo nessuna traccia, e di conseguenza anche sul sito *Come nasce la Costituzione* non si trova il resoconto delle discussioni tenute in quella sede.

Questo è un vero peccato soprattutto perché il Comitato dei 18 a un certo punto assume formalmente una veste differente, in quanto da organo di coordinamento dei lavori delle tre Sottocommissioni viene trasformato, il 29 novembre 1946, in ‘Comitato di redazione’, e cioè in organo incaricato di procedere alla scrittura degli articoli del progetto di Costituzione man mano che ognuna delle tre Sottocommissioni termina il suo lavoro.

Da quel momento, dunque, il Comitato dei 18 ricopre un ruolo veramente decisivo, perché diventa la sede in cui si affrontano tutti i conflitti politici, mascherati da problemi di formulazione del testo degli articoli, anche se il Comitato era tenuto a sottoporre alla Commissione dei 75 in formazione plenaria tutti i dubbi e le questioni più importanti.

Il Comitato dei 18, inoltre, manterrà il suo ruolo chiave per tutto il 1947, provvedendo alla stesura finale degli articoli esaminati e votati dallo stesso *plenum* dell’Assemblea Costituente, e si occuperà anche del coordinamento finale e della stesura del testo definitivo della Costituzione che poi l’intera Assemblea voterà, come si è detto, il 22 dicembre 1947.

Gli studiosi ritengono, quindi, che di fatto il vero ‘organo motore’ di tutta la Costituente fu proprio quel Comitato dalla composizione così ristretta, e in particolare lo fu la forte personalità del suo presidente, il nostro Ruini.

Non a caso, quando il 4 marzo del 1947 si apre finalmente la discussione generale in Assemblea Costituente sul progetto di Costituzione presentato dalla Commissione dei 75, nell’aula di Montecitorio i membri del Comitato dei 18 prendono posto al centro dell’emiciclo, nei banchi che oggi sono riservati ai membri del governo quando si presentano alla Camera dei deputati, e manterranno quella posizione fino alla fine dei lavori della Costituente.

In definitiva, le grandi scelte di fondo – sulla struttura e sui principi fondamentali della Costituzione e sui contenuti essenziali dei singoli articoli, salvo che in relazione ad alcuni specifici argomenti (in particolare le regioni e la Corte costituzionale) – non sono state compiute nell’aula di Montecitorio, dal *plenum* dell’Assemblea, ma prima. Il vero ‘momento costituente’ si colloca addirittura nelle sedute della Commissione dei 75, e in particolare nelle riunioni dei suoi sottogruppi: le tre Sottocommissioni e il Comitato dei 18.

Se così è, si deve purtroppo constatare che, essendo la pubblicità dei lavori crescente al crescere del numero dei componenti dell’organo, le sedi dove le decisioni più importanti sono state prese sono le sedi più ristrette, per le quali era stato deciso di non rendere note le discussioni (il Comitato dei 18) o di renderle note solo per sunto (la Commissione dei 75 e le sue tre Sottocommissioni).

Leggendo gli atti che ci sono stati consegnati, che sono ricchissimi, oggi noi abbiamo comunque la possibilità di individuare tanto i temi più conflittuali e i motivi dei contrasti, quanto i punti, molti dei quali racchiusi oggi nei Principi

fondamentali della nostra Costituzione, su cui invece l'accordo tra tutte le forze politiche e sociali rappresentate in Assemblea Costituente fu reale, forte e duraturo.

#### 4. L'idea di Costituzione

Al termine di questa mia introduzione a Come nasce la Costituzione mi sembra utile offrire al navigatore curioso qualche coordinata sul tema, che durante l'anno e mezzo di lavori dell'Assemblea Costituente fu naturalmente percepito come essenziale, relativo all'idea di quale Costituzione si voleva costruire.

La prima domanda da porsi è la seguente: i nostri padri e madri costituenti avevano una precisa idea di come avrebbe dovuto presentarsi dal punto di vista stilistico il testo della Carta costituzionale che andavano via via votando?

La risposta è senz'altro positiva. Fin dall'inizio dell'avventura costituente i membri più influenti della Commissione dei 75 avevano bene in mente che l'obiettivo era arrivare a un testo che potesse, in ogni suo articolo, essere compreso facilmente da chiunque, persino dai bambini, e non soltanto dai giuristi di professione o in generale dalle persone di una certa cultura.

Sentiamo come descrive il suo pensiero su questo aspetto proprio il nostro Ruini, in un contributo scientifico pubblicato nello stesso 1947: "La costituzione chiesta dal popolo deve essere tale che il popolo stesso la possa facilmente comprendere. Non va stesa, come i codici, o le leggi processuali, per i legali e le curie; ma per l'uomo della strada. Dovrebbe essere letta e appresa a memoria dai fanciulli delle scuole".

L'idea è certamente condivisa anche dagli altri componenti della Commissione dei 75, tanto da confluire in un ordine del giorno che, in questa sua parte, non viene contestato: "la costituzione dovrà essere il più possibile semplice, chiara e tale che tutto il popolo la possa comprendere".

Ma già in precedenza, in una delle sedute iniziali della Prima Sottocommissione, Togliatti, l'influente segretario del partito comunista, nel criticare il testo dell'articolo di cui si stava discutendo perché formulato a suo parere in termini troppo astratti e ideologici, aveva richiamato "l'esigenza di creare una Costituzione accessibile a tutti, una Costituzione che possa essere compresa dal professore di diritto e in pari tempo dal pastore sardo, dall'operaio, dall'impiegato d'ordine, dalla donna di casa".

Nel prosieguo dei lavori, infatti, le discussioni al limite verteranno su quale sia la formulazione più chiara di questo o di quel concetto, proprio perché tutti già condividono l'idea che se la legge fondamentale dello Stato vale per tutte le persone, tutte le persone devono poterla leggere e capire.

L'intento dei Costituenti si è pienamente realizzato. I linguisti che hanno esaminato il testo originario della Costituzione non solo notano che non esiste altro

testo normativo italiano che abbia una così larga ‘accessibilità’, ma aggiungono che la Costituzione vanta un record di ‘leggibilità’ anche in relazione agli stessi testi letterari, perché è classificata tra i testi ‘molto facili’ – insieme a pochissimi altri scritti tra i quali, mi piace ricordarlo, c’è *Lettera a una professoressa* di don Milani – per coloro che hanno solo l’istruzione elementare.

Inoltre, notano sempre i linguisti, alcuni articoli presentano un ‘andamento argomentativo’ che di solito i testi normativi non hanno e che ne rende piacevole la lettura, mentre i tecnicismi che possono incidere sulla effettiva comprensione del testo da parte dei non giuristi, pur presenti, restano comunque contenuti.

La seconda domanda che si può formulare è la seguente: c’era un’idea condivisa, tra i deputati alla Costituente, di quale funzione avrebbe dovuto svolgere la nuova Costituzione una volta entrata in vigore?

La risposta, qui, è più complessa. Sul punto emerge immediatamente una netta spaccatura tra coloro che pensano a un documento giuridico breve che detti soltanto regole e limiti dell’azione dei pubblici poteri e, di conseguenza, garantisca le libertà delle persone nei confronti di quei poteri, da una parte; e coloro, dall’altra parte, che invece credono che la nuova Costituzione debba essere il motore giuridico di una trasformazione delle istituzioni pubbliche e della stessa società, e insistono quindi sulla necessità di includere, nel testo costituzionale, l’indicazione delle molteplici direzioni verso le quali il rinnovamento istituzionale e sociale avrebbe dovuto spiegarsi.

Il dibattito assume varie declinazioni, ma in sintesi si può dire che i primi – i liberali conservatori e altri autorevoli costituenti come Piero Calamandrei – non vogliono inserire in Costituzione aspirazioni di giustizia sociale e programmi ideali da realizzare, perché ritengono che simili ‘norme programmatiche’ siano meri desideri, privi di carattere giuridico, non essendo azionabili davanti a un giudice; mentre i secondi – i cattolici democratici e le sinistre – credono, come spiega chiaramente Dossetti, che anche le norme costituzionali cosiddette programmatiche sono vere e proprie norme giuridiche, perché pongono in capo all’amministrazione e al legislatore un vero e proprio obbligo giuridico: l’obbligo di rendere effettivi ciascuno dei programmi di giustizia sociale in esse contenuti.

Alla fine vince, dopo numerosi scontri nelle diverse sedi, l’idea dei cattolici e delle sinistre di una Costituzione lunga, ricca di diritti sociali scaturenti dal principio di eguaglianza sostanziale e ispirati al principio di solidarietà.

Ci dicono gli studiosi – ma noi stessi possiamo rendercene conto leggendo direttamente i resoconti delle discussioni sul punto – che quell’idea non prevale per la superiorità numerica dei suoi sostenitori, dato che all’interno dei partiti le posizioni personali dei deputati sono comunque molto frastagliate. Si impone, piuttosto, per la superiorità intellettuale dei deputati – Dossetti e i ‘dossettiani’ per la democrazia cristiana, il socialista Lelio Basso, il comunista Togliatti – che portano avanti la proposta di una Costituzione capace di incidere, come norma giuridica,

sulla realtà sociale, rispetto ai deputati della opposta fazione, che non riescono a formulare alcuna valida alternativa a quella proposta.

Anche in questo caso, dunque, sono le caratteristiche personali dei deputati che fanno la differenza, e ci consegnano una Costituzione che guarda al futuro e chiede costantemente, passo dopo passo, di essere realizzata, procedendo nelle direzioni da essa segnate.

### **Nota bibliografica:**

#### **a) dottrina**

- U. Allegretti, *Storia costituzionale italiana*, il Mulino, Bologna, 2014
- A. Barbera, *La Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VIII, Giuffrè, Milano, 2015
- B. Barbisan, *La più bella del mondo? Leggibilità e concretezza della Costituzione italiana*, in *Rivista Aic*, n. 2/2022, all'indirizzo [www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2\\_2022\\_07\\_Barbisan.pdf](http://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2_2022_07_Barbisan.pdf)
- E. Bettinelli, "Agli scoraggiati del nostro futuro": la preparazione sapiente dell'Assemblea Costituente come "autodisciplina democratica", in *Il Politico*, n. 3/2017
- F. Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica. Un profilo dal 1946 a oggi*, Carocci, Roma, 2007
- P. Caretti, *Lingua e Costituzione*, in *Rivista Aic*, n. 2/2014, all'indirizzo [www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2\\_2014\\_Caretti.pdf](http://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2_2014_Caretti.pdf)
- L. Carlassare, *Conversazioni sulla Costituzione*, Cedam, Padova, 2020
- L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Feltrinelli, Milano, 2012
- E. Cheli, *I giuristi alla Costituente*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Diritto* (2012), *Treccani.it* all'indirizzo [www.treccani.it/enciclopedia/i-giuristi-alla-costituente%28Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/i-giuristi-alla-costituente%28Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto%29/)
- E. Cheli (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, il Mulino, Bologna, 1979
- E. Cheli, *Il problema storico della Costituente*, in *Id.*, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, il Mulino, Bologna, 1978, e poi anche in *Id.*, *Il problema storico della Costituente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008
- F. Cortese – C. Caruso – S. Rossi, *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, FrancoAngeli, Milano, 2018
- G. Delledonne, *La Resistenza in Assemblea Costituente e nel testo costituzionale italiano del 1948*, all'indirizzo [www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/231/204](http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/231/204)
- U. De Siervo, *Il ruolo dei giuristi alla Costituente*, in *Nomos*, n. 3/2017

- U. De Siervo, *Scelte e confronti costituzionali nel periodo costituente. Il progetto democratico cristiano e le altre proposte*, in *Jus*, 1979
- U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, I, *Costituzione italiana e modelli stranieri*, il Mulino, Bologna, 1980
- L. Elia, *La Commissione dei 75, il dibattito costituzionale e l'elaborazione dello schema di Costituzione*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, vol. 14, Nuova CEI, Milano, 1989
- L. Ferrajoli, *La cultura giuridica nell'Italia del Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 1996
- L. Fioravanti, *Il compromesso costituzionale. Riflessioni sulla genesi e sulla attuazione della Costituzione repubblicana*, all'indirizzo [www.astrid-online.it/static/upload/protected/FIOR/FIORAVANTI\\_60-Costituzione\\_2-3\\_10\\_08.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/FIOR/FIORAVANTI_60-Costituzione_2-3_10_08.pdf)
- M. Luciani, *Antifascismo e nascita della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 1991
- C. Mortati, *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano*, Darsena. Roma, 1945
- D. Novacco, *L'officina della Costituzione italiana (1943-1948)*, Feltrinelli, Milano, 2011
- V. Onida, *La Costituzione*, nuova ed. a cura di M. Cartabia, il Mulino, Bologna, 2023
- V. Onida (a cura di), *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana*, Giappichelli, Torino, 1991
- L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004
- P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, il Mulino, Bologna, 2016
- R. Ridola, *L'esperienza costituente come problema storiografico bilancio di un cinquantennio*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, t. II, Giuffrè, Milano, 1999
- S. Rodotà (a cura di), *Alle origini della Costituzione*, il Mulino, Bologna, 1998
- G. Scaccia, *Le idee di Costituzione nel dibattito della Costituente*, in *Studi e ricerche di storia contemporanea*, n. 68, 2007
- P. Scoppola, *Gli anni della Costituente fra politica e storia*, il Mulino, Bologna, 1980
- b) testimonianze e biografie**
- Aa.Vv., *Donne della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 2016
- P. Calamandrei, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, I, G. Barbera editore, Firenze, 1950
- G. Dossetti, *I valori della Costituzione*, San Lorenzo, Reggio Emilia, 1995
- G. Dossetti, *La Costituzione. Le radici I valori Le riforme*, Edizioni Lavoro, Roma, 1996
- E. Di Caro, *Le Madri della Costituzione*, Il Sole24ore, Milano, 2021
- L. Elia – P. Scoppola (a cura di), *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, il Mulino, Bologna, 2003

P. Nenni, *Il Ministero per la Costituente*, e C. Caristia, *Cronache costituzionali*, entrambi in *La Costituente e la democrazia italiana, Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, 1, Vallecchi, Firenze, 1969

M. Ruini, *Come io pensavo la nostra costituzione*, in *Nuova Antologia*, agosto 1947

M. Ruini, *Come si è formata la Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1961

M. Ruini, *Prefazione*, in *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, IV, *I precedenti storici della Costituzione (studi e lavori preparatori)*, Giuffrè, Milano, 1958

U. Terracini, *Come nacque la Costituzione*, Editori Riuniti, Roma, 1978